

委員の立場からみた「学校協議会」

— 大阪における学校運営の改善 —

高田一宏

Realities of "School Conference" : Improvement of school management in Osaka prefecture

Kazuhiro Takada

School of Human Science and Environment

This paper is a case study of "School Conference" in Osaka Prefecture. I described the operation of three school conferences, and discussed the issues for improvement of school management. I compared the guideline, membership, and agendas of three conferences, then I explained how teachers do self-diagnosis of schooling. The guideline and the composition of conference differ with each other. They are reflecting the relationship between the community and the school. I pointed out that self-diagnosis of schooling is useful for exchanging opinions between teachers and parents. The following points are important for the enhancement of school conference. It is necessary to set chances of discussions of teachers, parents and community members as many as possible. Members of school conference should be selected from people who are actively participating in schooling. The board of education should support each school for the self-diagnosis. School principal's leadership is important for the communication between members of the conference and teachers.

1. はじめに

本稿では、大阪府内の公立学校に設置されている「学校協議会」の3つの事例をとりあげ、その運用実態を明らかにし、制度の充実にむけた課題を考えたい。

「学校協議会」は、国の「学校評議員」と同じ趣旨の大阪府独自の制度である。国の制度との相違点は、①校長が委員の委嘱を行うこと（学校評議員は校長の推薦により学校の設置者が委嘱する）、②委員全員による協議を行うこと、③「学校教育自己診断」を活用して学校運営の改善を図ろうとしていることである(1)。大阪府教育委員会は、2000（H12）年度に府立高校5校と府立養護学校1校をモデル校に指定して協議会を設置し、以後、順次、府立学校に協議会を設置していった。すべての府立学校に協議会が設置されたのは2003（H15）年度のことである。

市町村立の小中学校について、府教委は「学校協議会の設置等、保護者や地域社会の意見を学校運営に反映する仕組みをつくり、学校教育活動の改善に生かすよう指導すること」(2)を市町村教委に要望している。府教委のまとめによると(3)、2005（H17）年1月時点で、「学校協議会」やその類似制度が設置されている学校は、小

学校518校（設置率70.9%）、中学校223校（66.8%）である。2003（H15）年3月時点の設置校は、小学校207校（28.2%）、中学校96校（28.4%）だった。わずか2年弱の間に学校協議会制度は急速に広まり、市町村立の小中学校で協議会がない学校は少数派になっている。

筆者は、これまで、学校や地域でのフィールドワークを通して、地域に開かれた学校づくりや保護者・地域住民の教育参加とコミュニティ形成について調査研究をしてきた。そういう経緯もあって、2004（H16）年度に発足した3つの学校協議会（X市立A小、Y市立B小、Z町立C中）の委員を引き受けることになった。筆者は現在も3校の学校協議会の委員を務めている。

なお、2005年度以降、校長の異動などによって、協議会の運営や学校教育自己診断の実施と公表のやり方が変わった学校もあるが、これらの変化にともなう成果や課題を云々するのは時期尚早だと思われる。そこで、本稿では、協議会が立ち上げられた2004年度を中心に、その活動状況を取り上げることにした。

2. 学校協議会の運営を巡る課題

大阪府教育委員会は、調査研究協力者会議を設けたり、

大阪教育大学と連携したりして、協議会設置の「モデル校」や学校教育自己診断の「実証校」の事例検討を行ってきた。現在は、学校教育自己診断と学校協議会の活性化に向けた具体策を次の5点にわたって検討中である(4)。

- ①学校教育自己診断票の雛形の質問項目の整理
- ②学校教育自己診断の分析等についてのアドバイザー
またはスクール 모니터の設置
- ③学校教育自己診断の分析にむけた支援
- ④情報提供の方策について
- ⑤学校協議会委員を対象とする研修会

学校協議会の制度は一応の形が整い、制度を導入する学校は増えた。府教委としての当面の課題は、上に挙げた点についての具体策を確立し、「モデル校」や「実証校」などの「先発組」の成果を一般の学校に広げていくことだといえる。ただし、本稿で取り上げるような「後発組」における制度運用の実態はまだ十分に明らかになっていない。

学校協議会は、「保護者や地域住民の意向を把握し、学校運営に反映させることにより、学校運営改善を図るために協議する学校支援組織」(5)である。筆者はこの趣旨に賛成したからこそ協議会の委員を引き受けたのだが、当初、協議会の運営について、次のような疑問や不安を抱いていた。

第一には、保護者や地域住民の「意向」の把握についてである。保護者や地域住民の意向は様々である。意向の中には思いこみや誤解も含まれているだろう。協議会の委員がすべての保護者や地域住民の意向を知っているわけでもない。第二には、協議の活性化の条件についてである。「何でもご意見を」と求められても、委員は印象論や思いつきを述べるしかない。学校教育計画が明確になっていることはもちろんだが、子どもの実態や普段の学校教育活動をよく知っている人が委員にならなければ、充実した協議はできないのではないかと。第三には、協議会の委員と教職員の意思疎通についてである。日々の学校運営を担うのは教職員である。だが、教職員は協議会のメンバーではない。協議会の意見は校長を通して一般の教職員に伝えられることになる。では、どのようにして、協議会の委員と教職員の意思疎通をはかられるのか。これらの疑問や不安に関する筆者の考えは、制度運用の実態の検証をふまえて、本稿の最後で述べたい。

3. 学校協議会の制度と運用

正確に言うと、府教委は市町村教委に「保護者や地域

社会の意見を学校運営に反映する仕組み」をつくるよう要望しているのであって、府立学校と同じ形の「学校協議会」を設置することを求めているわけではない。「仕組み」は市町村ごとに少しずつ異なっているのが実情である。また、「仕組み」ができたからといって、それがただちに各学校でうまく運用されるとはかぎらない。

本稿で取り上げる制度の正式名は「学校協議員」(X市)、「学校評議員」(Y市)、「学校協議会」(Z町)と三者三様だが、以下では煩雑さを避けるため、3つの制度を「学校協議会」または「協議会」と総称する。

3. 1 設置要項

表1に示すように、文章表現は異なるものの、「地域に開かれた学校づくり」という制度の趣旨・目的は3つの協議会に共通している。また、協議会は「校長の求め」に応じて、意見の表明、意見交換、提言などを行うとされており、協議会運営の実質的な責任者が校長であることは明らかである。委員の人数は数名、任期は原則として1年である。X市とZ町の要項では、委員でない者が会議に出席できることを明文化しているが、Y市の要項にはこれに関する明文規定がない。

設置要項からみると、Z町の制度は府立学校の学校協議会とほぼ同じである。委員の委嘱手続きに関しては、Y市の制度の名称は学校評議員だが、評議員を委嘱するのは校長であり、教育委員会には事後報告をすればよいとされている。評議員の委嘱に関して校長が大きな裁量をもっていることが国の制度との相違点である。X市の制度では、委員の委嘱は教育長の権限であるが、委員全員による協議を前提としている点と、留意事項として学校教育自己診断の積極的活用を挙げている点は、Z町と同様である。

3. 2 委員の構成

表2に示すように、いずれの制度においても、委員は教職員以外の者から選ばれることになっており、保護者代表の委員がいることも共通している。だが、それ以外の委員の構成には各校の特色が現れている。

X市立A小では児童養護施設の園長が委員になっている。養護施設に暮らす生活面・学習面で課題を抱えた児童の状況をふまえて学校運営をすすめるためにである。Y市立B小では「土曜子ども体験活動推進委員会」の会長が委員になっている。体験活動推進委員会は地域住民が日常的に子どもと関わる機会として大切にされてきたからである。Z町立C中では同窓会長が委員になってい

る。同窓会は「学校後援会」的な性格を持っており、協議会の席上でも、設備や備品の充実のために寄付を募ってみたいという提案があった。

町会の代表が委員になっているのはA小だけである。A小は開校130年を超える学校で、校区の町会組織も3校の中では一番しっかりしている。B小はY市の人口急増期に開校した学校であり、校区内の町会・自治会組織のいくつかは、隣接の小学校区にまたがっている。C中の歴史は古いが、校区にはベッドタウンとして急速に宅地開発がすすんだ地域もある。学校教育活動に協力的なのは、どちらかというと、古くからこの地域に住み続けた住民の方である。B小とC中では「町会の代表＝地域住民の代表」とは言い難い実態があるため、町会から委員を選ぶのは難しいのである。

以上のように、いずれの協議会でも、委員は校区の地域性や学校と地域をふまえて人選されている。協議会の委員構成は、学校と地域の関係を映し出す「鏡」なのである。X市では、2004（H16）年度にA小を含む数校で制度がモデル実施され、2005（H17）年度から全小中学校に学校協議員制度が導入された。だが、地域とのつながりが乏しかったある学校では、委員のなり手を捜すのに大変苦労したという。X市の場合、実態としては、日頃から学校内外の人々のコミュニケーションがさかんだった学校が、制度の導入に積極的だったのだといえよう。

筆者が委員になったきっかけは、総合学習・生活科の校内研修に招かれていたこと（A小）、市内各校の研究委嘱事業や教育委員会の審議会などに関わってきたこと

表1 制度の概要(各教育委員会作成の設置事項より)

| | X市立A小 | Y市立B小 | Z町立C中 |
|-------------|---|---|--|
| 正式名称 | 学校協議員 | 学校評議員 | 学校協議会 |
| 発足年月 | H16年4月 | H16年11月 | H16年6月 |
| 設置の趣旨・目的 | 「保護者、地域住民等の意向を把握し、その信頼に応え、家庭及び地域と連携しながら開かれた学校づくりを推進していくため。」 | 「学校が、保護者や地域住民等の信頼に応え、協力を得るとともに説明責任を果たし、もって地域に開かれた特色ある学校づくりをいっそう推進するため。」 | 「保護者や地域住民の意向を把握し、学校運営に反映させることにより開かれた学校づくりを進めるため。」「各校長の求めに応じて、保護者や地域住民等が参加して、多様な観点から意見交換や提言を行うことにより、保護者や地域住民等の学校に対する理解と信頼を深めるとともに、学校運営の改善に資することを目的とする。」 |
| 協議会の役割 | 「学校協議員は、校長の求めに応じて、校長の権限と責任に属する事項（学校の教育目標や教育計画、教育活動の実施状況、地域との連携の進め方等）について、学校経営を改善する観点から積極的に意見を述べ、又は助言を行う。」 （留意事項）「教員人事や予算、指導内容に関する事項など、国及び教育委員会の権限に属するものについては意見聴取を行わない。学校教育自己診断の集計結果を積極的に活用する。」 | 「評議員は、校長が権限と責任を有する学校運営に関して、校長の求めに応じ、一人一人の責任において意見を述べることができる。」 | 「協議会は、校長の求めに応じて、次の事項について意見交換や提言を行う。1 学校運営全般に関すること、2 学校教育自己診断及び診断結果に基づく学校運営の改善の方策等に関すること、3 その他前条の趣旨を実現するために必要なこと。」 |
| 委員の委嘱手続き | 若干名（3～8名）。学校長が推薦し、教育長が選任。任期は選任された日から年度末まで。再任を妨げない。 | 4人程度。校長が委嘱し、教育委員会に報告。任期は委嘱日から年度末まで。再任は妨げないが、3年を限度とする。 | 若干名。校長が委嘱。委嘱について、校長は必要に応じて教育委員会と協議。任期は委嘱日から年度末まで。再任は妨げない。 |
| 会議の招集者・主宰者 | 校長が招集し、校長が主宰。 | 「校長は、必要に応じて、評議員が一堂に会して意見を述べる機会を設けることができる。」 | 委員の互選で会長を選出。校長の求めに応じて会長が協議会を招集。 |
| 委員以外からの意見聴取 | 「必要に応じて学校教職員及び保護者、児童生徒に会議への出席を求めることができる。」 | 規定なし。 | 「協議会は、必要に応じて、校長の同意を得て、委員以外から意見を聴取することができる。」 |
| 守秘義務 | 「協議員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。」 | 「校長は、評議員に対し、職務上知り得たことについて、守秘義務を課すことができる。また、その職を退いた後も同様とする。」 | 「校長は、委員に対して、協議会において知り得たことについて守秘義務を課すことができる。」 |

表2 2004 (H16) 年度の運営

| | X市立A小 | Y市立B小 | Z町立C中 |
|----------|--|--|--|
| 委員 | PTA会長 PTA役員 児童養護施設園長 A小校区町会連合会長 筆者 | PTA会長 「土曜子ども体験活動推進委員会」会長 校医(校区在住) 筆者 | PTA会長(学校協議会会長) 同窓会長 地域住民代表(総合学習などに関わる) 筆者 |
| 学校関係者 | 校長、教頭、教務、特別支援教育担当者 | 校長、教頭 | 校長、教頭、人権教育推進部責任者、学習指導部責任者、指導総合コーディネーター |
| 会議の開催 | 7月下旬 12月下旬 3月下旬 | 12月下旬 3月上旬 | 8月下旬 11月中旬 2月上旬 |
| 学校教育自己診断 | 12月末に児童(4～6年)、保護者、教職員のアンケートを実施。児童と保護者の分析結果について、2月の学年懇談会と3月の協議員会議で意見交換。 | 2月に児童、保護者、教職員のアンケートを実施。3月の評議員会議で、児童と保護者の分析結果について意見交換。 | 保護者のアンケートは6月に実施。生徒の意見も把握すべきとの提案を受け、10月に生徒アンケートを実施。分析結果については、8月と11月の協議会で意見交換。 |
| 研究委嘱など | H16年度学校協議員制度モデル実施校(H17年度に市内全小中学校に制度を導入)、国語力向上モデル事業推進校(文科省、H17～) | 学力向上フロンティア事業(H14～16)、中学校区幼・小・中教育協働研究推進事業(市教委、H15～16)、子どもを犯罪から守るモデル地区(市教委、H16～) | 中高一貫教育改善充実研究事業(町内の中学校と府立高校、H16～) |

(B小)、校長の前任校でもあった小学校に総合学習・生活科の校内研に招かれていたこと(C中)と異なっている。だが、地域住民・保護者・学校の連携に関して意見を聞きたいという希望や、他校の協議会の運営や学校教育自己診断について情報提供をしてほしいという希望があったことは共通していた。筆者は当該校の実践や校区の状況を知る研究者として、保護者・地域住民とは異なる立場からの意見を求められていたわけである。C中の校長によると、Z町では研究者を委員に入れてほしいとの意向が町教委から各校に示されたそうである。

2005年度の委員構成にもふれておく。A小の委員は前年通り、B小の委員はPTA会長が交代した以外は前年通りだった。C中ではPTA会長が交代したが、協議の継続性を確保するために新旧会長はともに協議会の委員となった。

3. 3 協議会の運営

表2に示すように、3つの協議会とも、原則として学期に1回、委員全員による協議の場を設けている。また、「学校教育自己診断」について報告・意見交換が行われたことも共通している。会議の運営面で3つの協議会に大きな違いはなかった。

いずれの協議会でも、1回目の会議では、出席者の自己紹介、「皆さんと一緒によい学校をつくりたい」といった趣旨の校長あいさつ、要項に沿った協議会の役割につ

いての説明があった。また、会議に限らずいつでも意見や要望を学校に伝えてほしいとの要請もあった。C中では、守秘義務(子ども・教職員・保護者の個人情報、特に問題行動や不登校については外部に漏らさない)の説明もあった。

毎回の会議では、校長が協議事項について報告・説明を行った後、委員から学校への質問や出席者間の意見交換が行われた。A小とC中では、特別支援教育や生徒指導について報告・説明する際には、担当教員が会議に参加した。会議の主な内容は次の通りである。

【A小】

第1回：出席者自己紹介、学校協議員制度について、学校の沿革と年間教育計画の説明、1学期の教育活動の報告、不登校やいじめなどの問題行動への対応、「子ども110番の家」「通学路安全ボランティア」などの取り組み
第2回：2学期の教育活動、学校教育自己診断の実施計画、子どもの安全確保の取り組み、特別支援教育について

第3回：本年度の教育活動、学校教育自己診断の報告(子ども、保護者分)、次年度の重点課題、子どもの安全確保の取り組み

【B小】

第1回：出席者自己紹介、学校評議員制度について、学校の沿革と今年度の教育計画の説明

第2回：学校教育自己診断の報告（子ども、保護者分）、教科の授業改革、総合的な学習、家庭教育支援や少人数指導など学力保障の取り組みについて

【C中】

第1回：出席者自己紹介、会長選出、学校の沿革と今年度の教育計画の説明、学校教育自己診断（保護者分）の報告

第2回：夏休みと二学期の学校行事、不登校や生徒の問題行動への対応、学校教育自己診断（生徒分）の報告

第3回：各種研究会での学校の実践報告について、来年度の重点課題（不登校への対応、授業改革、生徒の問題行動への対応）

協議事項は、各学校が力を入れている取り組み（A小は子どもの安全確保、B小は学力保障、C中は生徒指導）を反映するものになっている。会議は、学校運営全般についての意見を校長が委員に聞く場というよりも、差し迫った課題や重点的に取り組むべき課題を中心に、委員と学校関係者が意見交換をする場になっていた。学校側の説明を受けて委員が意見を述べるだけでなく、学校外での取り組みについて委員が提案をしたり、協議事項にないことについて委員が意見を述べることもあった。例えば、A小の協議会では、町会長から、学校を拠点として活動するスクールソーシャルワーカーと民生・児童委員の意見交換をやってはどうかとの提案が出た。子どもの安全確保の活動も、保護者や地域住民のボランティアなしにはできないことである。協議会は、学校と地域組織や保護者の活動を橋渡ししていたのだといえよう。

3. 4 学校教育自己診断の実施状況

学校教育自己診断とは、児童・生徒、保護者、教職員、校長の学校運営に関する意見を診断票（アンケート）によって把握し、各校が学校運営を自己診断する制度である。調査票は、A小とB小では府教委の作成したひな形を大幅に修正したものを使用していた。C中では府教委のひな形をそのまま使用していた。アンケートの実施時期は、A小は12月末、B小は2月、C中は6月（保護者）と10月（生徒）である。

学校評価については、外部、内部、自己、第三者（他者）評価などの用語が入り乱れて使われている。筆者は、学校教育自己診断についても、学校評価としての概念整理が不十分であると感じた。実際、学校現場は自己診断をどのように実施・活用すればよいかとまどっているようだった。府教委が示している「学校教育活動の改善」

のサイクル(6)への自己診断の位置づけも、後述するA小をのぞき、はっきりしているとはいえなかった。

府教委が作った自己診断調査票のひな形は、子ども・保護者・教職員・校長用からなっている。大阪府教委は、保護者・子どもの調査は「外部評価」、教職員・校長の調査は「内部評価」とみなして文科省に報告しているそうである(7)。ただし、大阪府教委の担当者によると、これは形式的な分類にすぎないという(8)。自己診断は、学校教育活動に関係するあらゆる当事者(子ども、保護者、教職員、校長)の意見、学校組織の「内部」と「外部」の意見をふまえて行なわれているからである。

学校教育自己診断を「外部」評価と呼ぶのには無理がある。保護者や子どもはアンケートに回答を寄せるが、集計結果の解釈に関わることはないからである。学校教育自己診断は、校長の責任の下で教職員によって行われるという意味では「内部」評価だといえる。ただし、自己診断は保護者や子どもの意見をふまえた評価であって、教職員の主観による評価ではない。また、自己診断の妥当性は、保護者との懇談や学校協議会での意見交換などによって検証されることになっている。現在の学校教育自己診断は、「学校の評判」や「教職員による総括・反省」として主観的かつ個別的に行われていた評価に客観性と妥当性を与え、学校内外の人々の評価を統一させる試みだと考えられる。言い換えれば、学校教育自己診断とは、教職員主導のもとで、藤田のいう「当事者評価」をおこなおうとするものである(9)。

自己診断の客観性や妥当性を確保するには、まず、アンケートが方法論的に問題なく行われる必要がある。だが、教職員の側には、自己診断の実施・集計・分析に戸惑いが多いようだ。C中のように、府教委のひな形どおりにアンケートを実施してはみたものの、どのように分析すればいいのか戸惑っている学校もある。各委員が学校経営や教育調査についてある程度の知識や経験をもっていることも必要である。だが、委員の大半はそのような知識も経験も持ち合わせていない。学校が自律的に自己診断を行い、それを協議会がきちんとチェックできるようにするためには、府教委や市町村教委からの支援が必要である。府教委で検討中の具体策に期待したい。

委員を引き受ける前、筆者は学校教育自己診断の分析とそれにもとづく学校運営改善策の検討や診断項目の見なおしが、協議会の中心的な仕事になるのかと予想していた。だが、実際には、自己診断の計画・実施・分析作業は、すべて教職員によって行われていた。協議会の席上、委員は学校に質問をしたり意見を述べるが、分析結果や学校教育計画は基本的に支持され、学校に対する異論はほとんど出なかった。だが、協議会の場を離れると

状況は変わってくる。それをA小の例でみてみよう。

(事例：A小の学校教育自己診断)

A小では、保護者と児童のアンケートの質問内容は校務分掌ごとに検討していた。アンケートの集計と分析結果については、学年懇談会と協議員会議で意見交換が行われた。また、子ども・保護者・教職員アンケートの分析結果と学年懇談会および協議員会議での意見については、学校の「全体会」で報告され、これらをふまえて次年度の学校教育計画が検討された。2005年度の学校教育計画は、6月の協議員会議で校長からくわしく説明があり、「学校だより」にも掲載された。例えば、2004年度まで少人数分割授業が導入されていたのは5、6年生だけだったが、2005年度は3、4年生にも導入されることになった。この方針は、前年度の自己診断をふまえたものである。

一委員として、子どもたちの意見は、協議を現実にしたものにするうえで非常に重要だと感じた。例えば、習熟度別指導を取り入れた少人数指導が子どもたちに好意的に受け入れられていることや、子どもの集団づくりがかなり難しい学年があることを知り、学校教育計画を修正した理由がよくわかったからである。協議会が放談や雑談の場にならないためには、子どもの意見の把握とそれを踏まえた教育計画の立案・修正が不可欠である。

一般の保護者には学校に対して批判的な人もいる。筆者が参加した2月の学年懇談会では、「〇年×組は学級崩壊になって授業ができていないので心配だ」という趣旨の発言をする人もいた。確かに児童アンケートの結果をみると、この学年は「授業がわかりやすい」とする子どもが他学年よりも少なかった。子ども達の間で小さなトラブルもよく起きていた。だが、これまで筆者がみてきた子どもたちの様子から判断するかぎり、この意見はいささか誇張されたものように思われた。懇談会では、当該クラスの担任や学年づくりの先生が、児童アンケートの結果をふまえ、今後、子どもの集団づくりや学習指導に力を入れていくことを説明した。すると、この保護者は、我が子が学校のことをあまり話さないことに頭を悩ませていることを話し始めた。同席していた他の保護者からも同じような経験が話され、学校側からも、このような懇談を今後ももちたいという前向きな意見が出された。

学校教育自己診断は学校運営改善のための道具であるが、保護者への情報公開と説明がきちんとされるならば、保護者と教職員の対話をうながす道具にもなる。担任としては辛かったと思うが、学校にとって否定的な集計結果が公表されていなければ、保護者が抱いていた不安や担任への不信感は払拭されないままだっただろう。

4. 学校協議会を生かした学校運営

筆者は、学校協議会の制度を十分に理解した上で協議会の委員を引き受けたわけではないのだが、実際に委員を務めてみて、協議会の運営に関わる疑問や不安にある程度の答えを見いだすことができたように思う。筆者が抱いていた疑問や不安とは、第一に保護者や地域住民の「意向」の把握について、第二に協議の活性化の条件について、第三に協議会と教職員の意思疎通についてである。

一点目については、自己診断を行ったり協議会を開催するだけでは、保護者や地域住民の多様な意向を把握するのは難しいというのが筆者の結論である。学校協議会以外にも、自己診断の結果やそれをふまえた学校教育計画について保護者や地域住民と学校が意見交換する場が必要である。先に挙げたA小の学年懇談会は、そういう場の例である。保護者や地域住民の学校運営に関する意見は多様であるが、委員はそれら多様な意見をすべて知っているわけではない。委員の選任には校長の意向が強く反映されるため、学校運営の現状に批判的な人は委員に選ばれにくいという事情もある。もし仮に、学校にとって「耳の痛い」意見を封殺したまま協議会が運営されるのであれば、「保護者や地域住民の意向を学校運営に生かす」という協議会の正統性そのものが揺らぎかねない。

二点目については、委員が学校の様子や子どもたちの様子をよく知っていることが大切だと考える。生活科や総合的な学習、クラブ・部活、土曜日などの地域活動、学校ボランティアなどは、学校教育活動や子どものことを直に知り、学校教育活動への当事者意識を高める絶好の機会である。協議会の委員はそういう機会に積極的に参加している人から選ぶべきである。委員を地域組織やPTAから形式的に「あて職」で選んでいては、制度の空洞化・形骸化は避けられないだろう(10)。日常的な「地域に開かれた学校づくり」の営みを通して、学校をよくしたいと考える人が地域住民や保護者から現れ、そうした人々の中から委員が選ばれているとき、協議は活性化するのだといえる。

協議の活性化のためには、学校教育自己診断の充実も必要である。筆者は、特に、教職員自らが診断項目を検討し、アンケートの集計・分析にあたるのが大切だと考える。これらは教職員が自らの教育実践を振り返る契機になるからである。とはいっても、大半の教職員は、このような調査の経験や専門的な知識を持っているわけではない。したがって、自己診断の客観性と妥当性を確保するためには、教育委員会から各校・各協議会へのよりいっそうの支援が必要である(11)。

三点目については、学校運営の責任者としての校長のリーダーシップと教職員の組織的な実践が重要だと考える。3つの学校では、協議会と教職員の間で学校運営を巡る意見の対立は起きていない。これは、校長が、保護者や地域住民とともに教育活動を進めていくのだというメッセージを学校内外に発信し、教職員集団の組織的な実践を促すリーダーシップを発揮しているからである。例えば、先にふれたA小の学年懇談会の開催や、「学校だより」を通した学校運営方針についての説明は、「地域に開かれた」学校運営を重視する校長の姿勢の現れである。B小では、生活科・総合学習における地域の人々との出会いを通して「豊かな心の育成」をはかることを学校教育計画の柱の一つにすえているが、これらの教育活動には、保護者や地域住民が多数参加するようになっている。C中では各学年で「人権」を課題とする総合学習が行われてきたが、この様子を保護者や地域住民に幅広く知ってもらうために、2004年度からは「人権・文化発表会」を土曜参観日に行うようにした。以上で挙げたことは、いずれも学校教育活動を「地域に開く」試みであり、校長のリーダーシップのもとでの組織的な実践なしには実現しえないことである。

本稿で取り上げた協議会の委員の多くは、日頃から学校との関わりが深く、教職員とも顔見知りになっている。このことも、教職員と協議会の意思疎通が円滑におこなわれている一因だろう。ただし、委員と教職員のコミュニケーションはインフォーマルで個人的なものである。学校が組織として協議会の意見を受け止め、協議会の意見を学校運営に生かすためには、やはり、教職員と協議会を橋渡しし、「地域に開かれた」学校運営を実現する校長のリーダーシップが重要であることに変わりはない(12)。

5. まとめと今後の課題

本稿では、3つの学校協議会について、協議会の設置要項、委員の構成、協議課題、学校教育自己診断の実施状況などを述べた。各協議会の設置要項や委員の委嘱方法は少しずつ異なっているが、いずれの協議会でも地域と学校の間をふまえて委員が選ばれており、毎回の協議会では、かなり活発な意見交換が行われていた。また、学校教育自己診断は、教職員と保護者の対話を活性化する道具になりうることも述べた。

協議会制度の充実に向けた課題としては、次のことを指摘した。第一に、教職員と保護者・地域住民の対話の機会はできるだけきめ細かに設ける必要がある。保護者や地域住民のあらゆる意見を反映するように委員を構成

するのは難しいからである。第二に、協議会での議論を活性化させるためには、ふだんから学校教育活動に積極的に参加している人々から委員を選ぶべきである。また、自己診断の計画・実施・分析について教育委員会は各校・各協議会に積極的な支援をすべきである。第三に、協議会と教職員を橋渡しをする校長が学校運営においてリーダーシップを発揮することが必要である。

学校運営のあらゆる面を文部科学省と教育委員会が統制する時代は過去のものとなりつつある。今後の学校運営は、行政からの統制、市場主義にもとづく保護者の選択、保護者や地域住民の参加という三つの要素がせめぎ合う舞台になるだろう。大阪の場合、大勢としては、通学区域制度の維持によって市場主義の影響を抑えつつ、学校協議会や学校教育自己診断によって保護者や地域住民の学校運営への参加を促し、学校教育活動に関わる様々な当事者(教職員、保護者、地域住民、子ども)の声を反映した学校づくりを進めようとしているのだといえる(13)。

学校と地域のきずなを大切にしてきた歴史を踏まえて、各校の自律的な学校運営を実現する。大阪の学校改革を貫くのはこのような考え方であり、それを体現するのが学校協議会と学校教育自己診断である。本稿は、学校協議会制度の運用実態を明らかにする試みの端緒にすぎない。今後、制度の運用実態に関する研究を続けながら、本稿でくわしく検討できなかった学校評価、管理職人事、地域住民や保護者の教育参加に関する研究を深めたい(14)。特に最後の点については、当該校および当該地域でのフィールドワークを行いたいと考えている。

注

(1)文科省によると、評議員に意見を聞く会合を開いている公立学校は94.0%に達する。学校評議員は、評議員が個人の責任において意見を述べる制度だが、運用時には会合形式をとるのがほとんどである。一方、意見聴取事項として学校評価を挙げている公立学校は75.2%である。『学校評議員制度及び学校運営協議会設置状況(平成17年8月1日現在調査結果)』(2006年1月)。したがって、学校評議員と学校評価は必ずしも一体的に運用されているとは言えない。一方、大阪府においては、1998(H10)年度から学校教育自己診断が試行され、今ではほとんどの小中学校で自己診断が行われるようになっている。学校協議会には、先行実施された学校教育自己診断の充実という目的があり、制度設計上は協議会と自己診断の一体的運用が想定されている。学校協議会と学校教育自己診断の概要については次の文献を参照のこと。長尾彰夫他編『学校評価を共に創る－学校・教委・大学のコラボレーション－』学事出版、2003年。大阪府教育委員会事務局スタッフ編『大阪は教育をどう変えようとしているのか』明治図書、2005年、121-127頁。

(2)大阪府教育委員会『平成17年度市町村教育委員会に対する要望事項』2005年4月、4頁。

(3)同上『学校教育自己診断と学校協議会—学校運営改善への活用に向けて』2005年3月、3頁。

(4)前掲(3)、9頁。

(5)大阪府教育委員会『学校の自主性・自律性の確立と開かれた学校づくり—地域住民の学校運営の参画の在り方に関する調査研究』2001年3月。

(6)計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、行動(Action)のサイクルを指す。学校教育自己診断は評価のためのツールである。府教委は、自己診断をふまえて学校協議会の協議事項を決めたり、協議会で出た意見をふまえて自己診断の項目を見なおすことなどを提案している。前掲(3)、8頁。

(7)文科省によると、2004(H16)年度に大阪府で「自己評価」を実施した学校は、小学校666校(90.9%)、中学校299校(89.5%)、「外部評価」を実施した学校は、小学校599校(81.7%)、中学校270校(80.8%)となっている。文部科学省『学校評価及び情報提供の実施状況(平成16年度間調査結果)』2006年1月。なお、「自己評価」は、前年度までの調査では「内部評価」と表記されていたものである。

(8)2004年度まで学校教育自己診断の担当部署は学事課だったが、府教委の機構改革にともなって、現在の担当部署は高等学校課の教育振興グループになっている。

(9)当事者とは「当該の学校がよくなければ困る人たち、その学校をよくする責任のある人たち、その責任を担う立場にある人たち」であり、具体的には、教職員、子どもとその保護者、地域住民をさす。藤田は「当事者性の異なる多様な当事者が、適切な仕方で評価に関わり、その結果と問題・課題を共有し、協力して学校をよくしていく、そういうループを構成していく評価こそが、好ましく、また、必要とされている」と主張している。藤田英典『義務教育を問いなおす』筑摩書房、2005年、131-132頁。

(10)国の学校評議員制度については、職務への「意欲」が制度の形骸化を防ぐ重要な要素だと指摘がある。中西健介「学校評議員の内発的動機付けを保障する制度運用の具体的方法—内発的動機付けをめぐる因果モデルの解明と展開」『教育行財政研究』第32号、2005年、1-11頁。だが、筆者が委員を務めた協議会では、委員の意欲はまったく問題になっていなかった。そもそも委員は「学校をよくしたい」という意欲を持つ人々から選ばれていたからである。本稿の事例では、制度の運用が委員の意欲に影響しているというよりも、委員の意欲を生かすために制度を運用していると解釈した方が自然である。

(11)大阪教育大学の「スクール・リーダー・プロジェクト」は、大阪府教委委託事業として作成した『学校教育自己診断ハンドブック—活用の手引き』を刊行している。この種のハンドブックの作成、教育調査や学校経営の専門家の紹介、各校の学校教育自己診断や学校協議会の交流・情報交換の場の設定などが、今後、府教委ならびに市町村教委によって積極的になされる必要がある。

(12)筆者が参加する研究者グループによる「効果のある学校」の質的調査では、学校組織運営におけるリーダーシップとチームワークの重要性が明らかになっている。鍋島祥郎・高田一宏・芝山明義・葛上秀文「学力の階層間格差を克服する学校効果(2)」日本教育社会学会第57回大会口頭発表、2005年。実際に学校を動かしているのは教職員のチームワークである。教務・生徒指導・学年主任・人権教育担当などのミドルリーダーが層として存在してい

ること、ミドルリーダーと一般の教職員が円滑にコミュニケーションをしていることがチームワークの内実である。学校運営の責任者としての校長のリーダーシップは、教職員のチームワークを組織する局面においてこそ発揮されるべきだと筆者は考える。だが、現時点では、校長のリーダーシップは校長個人の資質や能力に左右されている。優れたリーダーシップを有する校長であっても、任期はせいぜい3、4年でしかない。校長がリーダーシップを発揮する制度的な裏付けはきわめて脆弱なのである。

(13)大阪の大半の市町村では学校選択制が実施されるきざしがない。かつて部落差別を背景とする越境就学が深刻だったこと、また、近年、地域に開かれた学校づくりと教育・子育てを機軸とするコミュニティづくりをすすめてきたことが、学校選択に対する市町村教委の態度に影響しているものと思われる。

(14)久富は、教育社会学における「地域と教育」研究の焦点として「学校とその内に形成された教員社会(教員文化)」とが、学校がその存立基盤としている地域社会(住民・父母・子どもたち)とどうしても、齟齬・乖離してしまうという問題を挙げ、「『思い通りには動かない』学校制度性格についての分析の浅さと楽観」が、1980年代以降の研究の空白化を招いたと指摘している。久富善之「地域と教育」『教育社会学研究』第50集、1992年、82頁。保護者や地域住民の学校運営への参加は「教員社会・教員文化」をどのように変容させるのか。これは学校文化・学校組織研究の今日的なテーマである。

参考文献

- 藤田英典『義務教育を問いなおす』筑摩書房、2005年
久富善之「地域と教育」『教育社会学研究』第50集、1992年
文部科学省『学校評価及び情報提供の実施状況(平成16年度間調査結果)』2006年
文部科学省『学校評議員制度及び学校運営協議会設置状況(平成17年8月1日現在調査結果)』2006年
鍋島祥郎・高田一宏・芝山明義・葛上秀文「学力の階層間格差を克服する学校効果(2)」日本教育社会学会第57回大会、2005年
長尾彰夫他編『学校評価を共に創る—学校・教委・大学のコラボレーション—』学事出版、2003年
西健介「学校評議員の内発的動機付けを保障する制度運用の具体的方法—内発的動機付けをめぐる因果モデルの解明と展開」『教育行財政研究』第32号、2005年
大阪教育大学『学校教育自己診断ハンドブック—活用の手引き』2006年
大阪府教育委員会『学校の自主性・自律性の確立と開かれた学校づくり—地域住民の学校運営の参画の在り方に関する調査研究』2001年
大阪府教育委員会『学校教育自己診断と学校協議会—学校運営改善への活用に向けて』2005年
大阪府教育委員会『平成17年度市町村教育委員会に対する要望事項』2005年
大阪府教育委員会事務局スタッフ編『大阪は教育をどう変えようとしているのか』明治図書、2005年

(平成18年10月3日受付)